



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций, Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения и Управления  
Организации Объединенных  
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General  
23 March 2021  
Russian  
Original: English

Ежегодная сессия 2021 года  
7–11 июня 2021 года, Нью-Йорк  
Пункт 9 предварительной повестки дня  
**Оценка**

**Третья совместная оценка Программы малых грантов,  
проведенная Глобальным экологическим фондом  
и ПРООН**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	2
II. Общая информация . . . . .	2
III. Результаты оценки . . . . .	4
IV. Выводы . . . . .	14
V. Рекомендации . . . . .	18



## I. Введение

1. Независимое управление оценки ПРООН и Независимое управление оценки Глобального экологического фонда (ГЭФ) завершили третью совместную оценку Программы малых грантов (ПМГ). Проведение этой оценки было одобрено Советом ГЭФ на его пятьдесят шестом совещании в июне 2019 года в рамках общего утверждения им четырехгодичной программы работы и бюджета Независимого управления оценки ГЭФ<sup>1</sup>. Поскольку ПРООН является учреждением-исполнителем этой программы, ее собственному Независимому управлению оценки было предложено провести оценку совместно со своим партнером из ГЭФ. Это решение, в свою очередь, было одобрено Исполнительным советом ПРООН в рамках утверждения им программы работы Независимого управления оценки ПРООН на 2019 год.

2. Общая цель этой совместной оценки заключается в анализе результативности ПМГ, определении того, необходимы ли какие-либо изменения для повышения ее эффективности, и предоставлении Совету ГЭФ и Исполнительному совету ПРООН оценочных данных об актуальности, эффективности, действенности и устойчивости ПМГ.

3. Главная цель состоит в том, чтобы оценить, в какой степени ПМГ обеспечивает достижение целей, поставленных в ее стратегическом и оперативном руководстве. Хотя особое внимание в ходе оценки уделяется показателям и результатам ПМГ, достигнутым после проведения предыдущей совместной оценки в 2015 году, в ней учитывается весь период времени, прошедший с момента ее создания в 1992 году. В основу настоящей оценки положен анализ результатов и последствий совместной оценки 2015 года, а результаты предыдущей оценки используются в качестве исходных данных для измерения прогресса. Основное внимание в рамках настоящей оценки уделяется стратегическим вопросам, возникшим со времени проведения последней оценки. Настоящая оценка ориентирована на будущее и устанавливает контрольные показатели, на основе которых можно будет анализировать прогресс в ходе последующих оценок ПМГ.

## II. Общая информация

4. Главная цель ПМГ заключается в предоставлении малых грантов организациям гражданского общества (ОГО) в целях получения глобальных экологических выгод посредством принятия мер на местном уровне. В рамках ПМГ, которая осуществляется непрерывно с 1992 года, была оказана помощь тысячам малых организаций в 126 странах во всех регионах мира. Малые гранты<sup>2</sup> предоставляются действующим на уровне общин организациям в поддержку использования практических методов и технологий, которые приносят выгоды в таких сферах, как решение проблемы утраты биоразнообразия и деградации земель, предотвращение изменения климата, защита международных вод и обращение с

<sup>1</sup> Global Environment Facility. 2019. "Four-Year Work Program and Budget of the GEF Independent Evaluation Office." GEF/ME/C.56/03/Rev.01.

<sup>2</sup> Максимальный размер гранта составляет 50 000 долл. США; на практике средний размер гранта составляет приблизительно 25 000 долл. США. В целях более эффективного расширения масштабов деятельности и охвата большего числа общин в критически важных наземных или морских ландшафтах в рамках механизма стратегических проектов выделяются гранты в размере до 150 000 долл. США. На момент подготовки настоящего доклада бюджеты в размере более 50 000 долл. США имелись в 81 действующем проекте.

химическими веществами и отходами, наряду с этим обеспечивая получение социально-экономических выгод.

5. ПРООН осуществляет ПМГ от имени ГЭФ и других доноров. В качестве учреждения-исполнителя ПМГ выступает Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), которое оказывает фидуциарную и административную поддержку участвующим странам. Общее стратегическое и программное руководство, надзор и техническая поддержка сначала определяются Советом ГЭФ, а затем руководящим комитетом ПМГ под председательством секретариата ГЭФ, после чего они вводятся в действие Центральной группой по управлению программами, базирующейся в ПРООН. Дополнительную поддержку национальным программам в рамках ПМГ оказывают страновые отделения ПРООН, которые участвуют в этой деятельности в качестве институциональных членов национальных руководящих комитетов ПМГ.

6. В каждой участвующей стране разрабатывается стратегия осуществления страновой программы для каждого оперативного этапа ПМГ, позволяющая адаптировать глобальную стратегическую рамочную программу к условиям конкретной страны. Главными директивными органами ПМГ на страновом уровне являются национальные руководящие комитеты, которые предоставляют общие руководящие указания и инструкции для страновых программ и обеспечивают общий надзор за их осуществлением. В состав национальных руководящих комитетов, члены которых являются добровольцами, как правило, входят представители ОГО, правительства, научных кругов, ПРООН и, время от времени, других учреждений ГЭФ и доноров-соучредителей, организаций коренных народов, частного сектора и средств массовой информации.

7. По линии ПМГ было предоставлено около 25 117 малых грантов. С 1992 года число участвующих стран увеличилось с 11 до 126. Из этих стран 40 являются наименее развитыми странами (НРС), 37 — малыми островными развивающимися государствами, а 43 находятся в нестабильном положении.

8. В настоящее время 110 стран участвуют в глобальной страновой программе и 16 стран — в страновой программе повышенного уровня. Первый тип программ финансируется за счет основного финансирования, согласуемого в рамках пополнения ресурсов ГЭФ на каждый период пополнения ресурсов. В дополнение к этому основному финансированию, выделяемому на осуществление глобальной страновой программы, страны, участвующие в глобальной страновой программе, могут использовать также часть выделяемых им ресурсов по линии Системы транспарентного распределения ресурсов (СТРП) ГЭФ<sup>3</sup> (до 10 процентов и не более 2 млн долл. США). В ходе пятого цикла пополнения ресурсов (ГЭФ-5) страны с наиболее длительными и развитыми национальными программами по линии ПМГ перешли к новому механизму финансирования — страновой программе повышенного уровня, с тем чтобы дать ПМГ возможность продолжать расширяться и обслуживать новые страны без сопутствующего роста основного финансирования. Эти страны получают финансирование по линии полномасштабных или среднемасштабных проектов<sup>4</sup> за счет средств, выделяемых для них через СТРП.

<sup>3</sup> Система транспарентного распределения ресурсов (СТРП) — это ориентированная на результаты система ГЭФ для распределения средств целевого фонда ГЭФ между странами в течение цикла пополнения ресурсов.

<sup>4</sup> ПРООН является учреждением ГЭФ, ответственным за запуск этих полномасштабных/среднемасштабных проектов. ЮНОПС или квалифицированная неправительственная организация могут выступать в качестве учреждения, ответственного за завершение этих проектов.

9. За время, прошедшее с ГЭФ-5, стратегический курс ПМГ претерпел значительные изменения. В контексте ГЭФ-7 (2018–2022 годы) целью ПМГ является усиление акцента на содействии привлечению стратегических и ориентированных на результаты инвестиций на местном уровне в соответствии с действующими в рамках ГЭФ-7 стратегиями для основных областей деятельности и программами, нацеленными на достижение преобразований<sup>5</sup>. В рамках ПМГ планируется уделять повышенное внимание оказанию поддержки инновационным и масштабируемым инициативам на местном уровне, направленным на решение глобальных экологических проблем в приоритетных наземных и морских ландшафтах. В интересах повышения эффективности принимаются и укрепляются основные подходы ПМГ, в числе которых: расширение прав и возможностей местных общин; целенаправленная поддержка НРС и малых островных развивающихся государств; поддержка инновационной деятельности общин по решению возникающих проблем; содействие налаживанию партнерских связей и более широкому внедрению результатов<sup>6</sup>; и выполнение функций надежного глобального механизма предоставления грантов на уровне общин и платформ для охраны окружающей среды. Были разработаны пять стратегических инициатив, целью которых является обеспечение согласованности с комплексными подходами ГЭФ к решению основных глобальных экологических проблем и взаимодействию с основными областями деятельности и программами, нацеленными на достижение преобразований. Эти пять стратегических инициатив таковы: устойчивое сельское хозяйство и рыболовство; доступ к преимуществам низкоуглеродной энергии; сохранение находящихся под угрозой местных экосистем и видов на суше и в водоемах; создание коалиций по обращению с химическими веществами и отходами на разных уровнях — от местного до глобального; и ускорение устойчивого развития городов.

### III. Результаты оценки

#### *Стратегическое значение Программы малых грантов*

10. ПМГ продолжает способствовать получению крайне важных экологических, социальных, экономических и институциональных выгод как на местном, так и на глобальном уровнях. Мероприятия, поддерживаемые за счет малых грантов, хорошо согласуются с приоритетами ГЭФ в различных основных областях. Поддержка, оказываемая другими донорами ПМГ и через нее, способствовала расширению масштабов деятельности в интересах решения таких взаимодополняющих вопросов, как адаптация к изменению климата и управление заповедными зонами силами коренных народов.

11. Задачи ПМГ и общий мандат ПРООН по содействию устойчивому развитию по-прежнему в значительной мере согласованы. Несмотря на это, взаимодействие между ПРООН и ПМГ на местном уровне не было полностью оптимизировано. Уровень согласованности, о которой говорится выше, хорошо отражен в программных и проектных документах ПМГ, а также в стратегиях осуществления страновых программ. Дальнейший анализ показывает, что во многих случаях, хотя связи прослеживаются на этапе разработки концепции страновой программы и в документации, на местном уровне некоторые связи между ПРООН и ПМГ налажены слабо. Хотя большинство страновых отделений ПРООН оказывают ПМГ административную и оперативную поддержку, можно добиться большего синергического эффекта от осуществления программ. Данные,

<sup>5</sup> Global Environment Facility. 2018. “GEF Small Grants Programme: Implementation Arrangements for GEF-7.” GEF/C.54/05/Rev.01. GEF, Washington, DC.

<sup>6</sup> Более широкое внедрение включает в себя сохранение, популяризацию, воспроизведение, масштабирование и изменение конъюнктуры рынка.

собранные в ходе оценки, показали, что поддержка носит в первую очередь оперативный характер, а не обеспечивает практическую согласованность программной деятельности.

12. Особое значение имеет курс ПМГ на расширение участия маргинализированных общин и групп, а также на создание условий, при которых небольшие организации могут впервые начать получать доступ к финансированию развития, зачастую в трудных условиях. ПМГ получила высокую оценку заинтересованных сторон и признание со стороны многих организаций за ее работу по содействию вовлечению тех слоев общества, которые при других обстоятельствах не имели бы возможности участвовать в усилиях по обеспечению экологической устойчивости.

13. На глобальном уровне не существует единого мнения о долгосрочной стратегии ПМГ, что приводит к порой противоречивым представлениям о том, каких результатов можно добиться с помощью ПМГ и как она должна функционировать. Первая рекомендация, вынесенная по итогам [оценки 2015 года](#), касалась необходимости активизировать деятельность руководящего комитета ПМГ «в поддержку стратегического планирования на высоком уровне при разработке долгосрочной стратегии ПМГ». Эта работа не была завершена, хотя как ПРООН, так и ГЭФ сообщили о принятии ряда мер в период после проведения оценки в 2015 году. Разнообразие мнений о стратегии, миссии и мандате ПМГ, выраженных в различных политических и программных документах, свидетельствует о том, что в разные моменты времени значение и ценности ПМГ приобретают разный смысл для разных людей. В каждом новом варианте — в том числе тех, которые подробно изложены в последовательных документах, касающихся ПМГ, документах Совета ГЭФ и публикациях, выражаются, добавляются или исключаются различные элементы и, как представляется, указывается на субсидиарность целей или иерархию целей, средств и задач. В то же время во всех различных заявлениях говорится о сходных элементах и принципах, которые представляются неизменными (например, действия на местном уровне, общественные организации, цели в области охраны окружающей среды и развития). Эти различия и сходства оказывают влияние на оперативное осуществление ПМГ на разных уровнях — от глобального до местного.

14. Отсутствие всеобъемлющего программного заявления сказывается на принятии решений на высоких уровнях в рамках ПМГ, поскольку в каждом из мнений о ПМГ также заключается основное предположение о том, чему ПМГ должна оказывать поддержку, и о надлежащих способах достижения намеченных целей. В качестве примера можно привести продолжающееся обсуждение между ГЭФ и ПРООН вопроса о расходах, которые несет ПМГ в связи с деятельностью на программном уровне, и управленческих расходах, а также проводимую секретариатом ГЭФ классификацию расходов ПМГ в качестве «грантовых» или «возмездных», которая, отнюдь не ограничиваясь вопросом бухгалтерского учета, фактически свидетельствует об отсутствии консенсуса в отношении общей долгосрочной стратегии ПМГ.

### *Эффективность*

15. ПМГ способствует эффективному достижению экологических и социально-экономических результатов на местах. Результаты ПМГ в равной степени зависят как от того, «что» делается в рамках этой программы, так и от того, «как» это делается. Анализ деятельности на местах показывает, что ПМГ либо непосредственно привела к получению значительных экологических и социально-экономических выгод на глобальном уровне, либо внесла вклад в их получение. Объем выделенных малых грантов также указывает на тенденцию к

увеличению масштабов экологических и социально-экономических выгод, создаваемых благодаря ПМГ. Несмотря на некоторые колебания на протяжении ряда лет, в целом объем ресурсов, выделяемых для ПМГ, увеличился.

16. Количество малых грантов, предоставляемых в рамках ПМГ, в течение нескольких последовательных этапов значительно увеличилось. Начиная с экспериментальной фазы 1992–1996 годов, когда только 33 страны израсходовали в общей сложности 10 млн долл. США, и заканчивая последней оперативной фазой (6-й фазой), когда 125 стран израсходовали более 96 млн долл. США в виде малых грантов, число освоенных малых грантов выросло почти в пять раз. Число участвующих НРС, малых островных развивающихся государств и стран в нестабильном положении увеличилось с 37 в 2007 году до 85 в 2020 году. Основным направлением деятельности, на которое выделяется больше всего средств в рамках ПМГ, остается сохранение биоразнообразия, за которым следуют борьба с изменением климата и деградацией земель. В 2020 году на стадии осуществления находилось 2812 малых грантов, «25 117 проектов (...) на общую сумму 684,8 млн долл. США от ГЭФ и других донорских фондов. Кроме того, по линии совместного финансирования этих общинных проектов ПМГ на страновом уровне было мобилизовано более 837,2 млн долл. США. Из этой суммы 377,2 млн долл. США было получено по линии софинансирования в форме наличных средств от многосторонних и двусторонних доноров, фондов, НПО и других партнеров на страновом уровне (...)»<sup>7</sup>.

17. В отчетной карточке ПМГ и годовых докладах о мониторинге, в которых обобщаются достигнутые на уровне программ результаты за различные периоды, были отмечены следующие основные результаты:

а) что касается основной сферы деятельности «Биоразнообразие», то, по сообщению ПМГ, в период с 2014 по 2019 год ежегодно было сохранено в среднем 1046 значимых видов животных и растений. Начиная с 2014 года эта деятельность сочетается с работой по охране более чем 2200 заповедных зон и осуществлению комплексных стратегий адаптации к изменению климата. По данным ПМГ, в 2017–2018 годах площадь наземных и морских ландшафтов, используемых неистощительными методами, составила 7,1 млн гектаров;

б) что касается изменения климата, то, согласно годовому докладу о мониторинге ПМГ за 2019–2020 годы, большая часть портфеля проектов ПМГ посвящена возобновляемым источникам энергии и энергоэффективности (более 68 процентов), а остальная часть — сохранению и увеличению накоплений углерода. В докладе отмечается, что благодаря проводимым в рамках ПМГ мероприятиям в 2019–2020 годах доступ к источникам энергии получили 44 106 домохозяйств, что превышает показатель 2018–2019 годов, составивший 36 000 домохозяйств;

в) что касается основной сферы деятельности «Деградация земель», то в 2019–2020 годах в рамках ПМГ было выдано в общей сложности 2000 малых грантов, благодаря которым более чем 1,6 миллиона человек получили возможность ознакомиться с методами неистощительного управления земельными и лесными ресурсами. В 2017–2018 годах площадь территорий, на которых ведется неистощительное хозяйство, составила 56 000 гектаров, в следующем году к этому числу было добавлено еще 180 000 гектаров, а в 2019–2020 годах было восстановлено еще 41 238 гектаров лесных и нелесных угодий;

<sup>7</sup> United Nations Development Programme. 2020. “GEF Small Grants Programme Annual Monitoring Report, Results Highlights, Reporting Year 2019–2020.” UNDP, New York.

d) использование подхода, направленного на охрану наземных и морских ландшафтов, в 2019–2020 годах способствовало также сохранению 5713 гектаров морских территорий, управляемых неистощительными методами, и 107 297 гектаров прибрежных районов, управляемых неистощительными методами, в 60 морских зонах. Кроме того, за период 2014–2019 годов в рамках ПМГ из морских экосистем было удалено 7640 тонн загрязнений из наземных источников, а также «было предотвращено открытое сжигание» 56 819 тонн твердых отходов;

e) в заключительных оценках двенадцати завершенных полномасштабных/среднемасштабных проектов, осуществляемых в рамках страновой программы повышенного уровня, были отмечены положительные результаты в области охраны окружающей среды, выразившиеся в увеличении площади земель, используемых на основе неистощительного управления, до 2,2 млн гектаров. По сообщениям, благодаря шести проектам удалось добиться сокращения выбросов парниковых газов на 33,8 млн метрических тонн. Пять проектов способствовали восстановлению лесов и увеличению площади растительного покрова до 15 500 гектаров. В числе других экологических выгод можно отметить улучшение управления охраняемыми районами, сохранение видов, увеличение площади охраняемых морских районов и уменьшение эрозии почвы. Девять текущих проектов в рамках ГЭФ-6 и восемь проектов, утвержденных в рамках ГЭФ-7<sup>8</sup>, направлены на обеспечение более рационального использования 1,2 млн гектаров земель. Кроме того, в десяти проектах поставлена задача восстановить в общей сложности 228 390 гектаров земель, а в шести проектах ведется работа по улучшению управления 56 837 гектарами морских местообитаний. Что касается предотвращения изменения климата, то 15 из 17 текущих проектов направлены на уменьшение выбросов парниковых газов на 7,7 млн тонн.

18. Результаты осуществления ПМГ носят многоплановый характер, и ни ГЭФ, ни Центральная группа по управлению программами не располагают достаточными возможностями для того, чтобы должным образом оценить сложность проделанной работы. При описании общих результатов, достигнутых благодаря ПМГ, следует помнить о том, что страновые программы ПМГ представляют информацию о достигнутых результатах в виде совокупности результатов на уровне грантов. Следует отметить также, что, учитывая небольшой масштаб и непродолжительный характер мероприятий, многие из результатов носят опосредованный характер, когда деятельность заинтересованных сторон в рамках ПМГ «влияет» на ряд конечных результатов. Каждый отдельный малый грант приносит свои небольшие результаты, и только в процессе обобщения данных по географическим и хронологическим параметрам становится понятно, насколько ПМГ эффективна с точки зрения своего целевого назначения. Как было отмечено в тематических исследованиях по странам, проведенных в рамках оценки, результаты ПМГ могут быть выражены как в «осязаемых» показателях, так и в «неосязаемых выгодах», таких как создание обстановки доверия, диалога и этики или объединений специалистов-практиков и сообществ для обмена знаниями.

19. Основные факторы, определяющие эффективность ПМГ на местах, были связаны с восприимчивостью к инновациям, всеобщим охватом и активной поддержкой и преданностью делу со стороны национальных групп, а также с силой и жизнеспособностью гражданского общества в странах. Использование подхода, направленного на охрану наземных и морских ландшафтов, позволило

<sup>8</sup> В этот анализ не включены пять полномасштабных и среднемасштабных проектов из портфеля страновой программы повышенного уровня, которые были утверждены в период с мая по декабрь 2020 года.

добиться более значительной концентрации и наглядности результатов на местном уровне. Большинство проектов по предоставлению малых грантов, рассмотренных в рамках этой оценки, получили оценку «удовлетворительно» с точки зрения результатов, а также удостоились в своих итоговых оценках высоких рейтингов эффективности и результативности.

20. Помимо оказания поддержки местным организациям в разработке решений по охране окружающей среды, в рамках ПМГ ведется работа, которая начиная с 6-го оперативного этапа носит название «Грантодатель плюс», — комплекс мероприятий, направленных на «повышение общей эффективности портфеля ПМГ». Сюда относятся мероприятия, способствующие налаживанию диалога по вопросам политики между правительством и ОГО, обеспечению социальной вовлеченности и расширению доступа к знаниям. Некоторые мероприятия в рамках программы «Грантодатель плюс» ранее были включены в ПМГ, хотя и под другими названиями, такими как социальная вовлеченность (коренные народы, люди с инвалидностью, гендерная проблематика). Как отмечается в проектом документе для 6-го оперативного этапа, термин «Грантодатель плюс» был введен для того, чтобы отразить «придание официального характера и более организованное осуществление мероприятий по поддержке, которые ранее носили более спонтанный характер, ... на основе комплекса функций, призванных содействовать расширению масштабов, обеспечению всестороннего учета и воспроизведению мероприятий, что будет способствовать развитию потенциала на более высоком уровне (например, стипендии для международных сотрудников категории специалистов), созданию сетей и оказанию институциональной поддержки, обмену знаниями (например, платформа для обмена технологиями по линии Юг — Юг), созданию механизмов информационно-пропагандистской деятельности на национальном уровне (например, платформы для диалога между ОГО и правительством) и, когда это уместно, распространению этой деятельности на региональный и глобальный уровни»<sup>9</sup>. Эти инициативы осуществляются национальными координаторами на страновом уровне за счет регулярных грантов и оперативных бюджетов стран, а не за счет расходов глобального уровня.

21. За годы существования ПМГ в ее программную рамочную стратегию было постепенно добавлено несколько тем, инициатив и специализированных программ. В ходе 6-го оперативного этапа подход, направленный на охрану наземных и морских ландшафтов, составлял часть четырех «комплексных стратегий для основных областей деятельности» (в различных документах они назывались также «стратегическими инициативами» или «многосторонними координационными платформами»). Кроме того, в рамках ПМГ был разработан ряд «инновационных программ» для решения возникающих вопросов, связанных со стратегическими инициативами в ряде отдельных стран. Эти программы также осуществлялись за счет механизма регулярных грантов ПМГ и касались, в частности, следующих вопросов: кустарная и мелкомасштабная золотодобыча; предприятия, возглавляемые женщинами; люди с инвалидностью и развитие, отвечающее их интересам; коренные народы и доступ к источникам энергии; молодежь и изменение климата; сохранение больших кошек; неистощительное землепользование в Сахельском регионе; продукция из горных районов и развитие производственно-сбытовых цепочек; и сотрудничество Юг — Юг. Кроме того, в рамках ПМГ реализуется ряд глобальных инициатив, таких как Глобальная инициатива поддержки коренных народов и охраняемых общинами территорий и

<sup>9</sup> Global Environment Facility Independent Evaluation Office (formerly GEF Evaluation Office; GEF Office of Monitoring and Evaluation). 2018. Operational phase 6 Final Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape. Washington, DC: GEF IEO.



районов, которые финансируются не за счет средств ГЭФ, но с использованием механизма предоставления грантов ПМГ на национальном уровне.

22. Цель такого многолетнего переоформления и переименования программной рамочной стратегии ПМГ остается неясной. Исследование портфолио показывает, что основополагающие аспекты ПМГ и ее работы практически не изменились и что на самом деле во всех страновых программах ПМГ используется традиционный механизм предоставления грантов на местном уровне, за исключением мероприятий, осуществляемых на глобальном уровне Центральной группой по управлению программами. Неизменными остались также основные принципы и идеалы ПМГ (всеобщий охват, участие, расширение прав и возможностей гражданского общества). Можно предположить, что целью этих последовательных пересмотров программной рамочной стратегии является обеспечение того, чтобы она не отставала от современных тенденций и согласовывалась с более широкими стратегиями и рамочными программами на международном уровне и в рамках ГЭФ, — обе эти цели являются оправданными. Тем не менее они сопряжены также со значительными издержками с точки зрения сложности и отчетности. В ходе оценки было установлено, что эти мероприятия приносят пользу, однако реклассификация мероприятий и все более сложный характер программных вариантов и терминологии могут привести к некоторой путанице.

#### *Стратегии Программы малых грантов*

23. Одной из основных стратегических задач является процесс повышения уровня программ, который еще не в полной мере отвечает поставленным целям. Страновая программа повышенного уровня имеет три главные особенности. Во-первых, решение об уровнях финансирования страновых программ повышенного уровня принимается правительством, которое выделяет средства из ассигнований страны по линии СТТР. Это отличается от ситуации в странах-участниках глобальной страновой программы, которые получают ежегодные ассигнования из основного фонда ПМГ на основе согласованных правил, установленных Советом ГЭФ в документе о порядке осуществления ПМГ на конкретном оперативном этапе. Во-вторых, страновые программы повышенного уровня действуют в качестве полномасштабных/среднемасштабных проектов ГЭФ, что отличает их от глобальных страновых программ, осуществляемых на переходящей основе. Страновые программы повышенного уровня в своем качестве полномасштабных/среднемасштабных проектов отличаются от глобальных страновых программ более строгим контролем за операциями и бюджетной отчетностью, а также иными требованиями к мониторингу и оценке, предъявляемыми ГЭФ. Кроме того, в страновых программах повышенного уровня, финансируемых за счет малых грантов, большее значение придается расширению масштабов и воспроизведению мероприятий, что говорит о смещении акцента с использования малых грантов для поддержки экспериментальных и демонстрационных проектов.

24. Процесс повышения уровня программ, начавшийся в период ГЭФ-5 на основании соответствующей политики, является следствием финансовых ограничений, налагаемых на ПМГ в процессе пополнения ресурсов ГЭФ. В рамках ГЭФ-7 были сформулированы три цели процесса повышения уровня программ, в числе которых: а) создание условий для того, чтобы ПМГ могла продолжать расширяться и оказывать поддержку странам с низким уровнем дохода без сопутствующего роста основного финансирования; б) более эффективное использование потенциала развитых страновых программ для усовершенствования более поздних и менее испытанных программ; и в) предоставление развитым страновым программам более широкого доступа к финансовым ресурсам и большей свободы в осуществлении программ с учетом их более мощного внутреннего

потенциала<sup>10</sup>. Оценка показала, что процесс повышения уровня способствует достижению первой и третьей целей и что во многих случаях благодаря ему страны получили доступ к дополнительным финансовым ресурсам для осуществления собственных программ малых грантов, однако это было сделано ценой передачи рисков и оперативного бремени странам со страновыми программами повышенного уровня и размывания системы подотчетности, а также за счет сокращения «возможности для маневра бюджетными средствами» в рамках ассигнований целевого фонда ГЭФ для каждой страны.

25. Вторая цель не была полностью достигнута с помощью ПМГ. Эта цель представляется расплывчатой с точки зрения ее практической реализации и измеримости: неясно, кто является различными заинтересованными сторонами и каковы пути их взаимодействия, а также неясен термин «усовершенствование», который может толковаться в широком смысле. Эта цель подразумевает передачу потенциала от одной группы к другой, что трудно измерить на основе имеющихся данных. Были приложены немалые усилия для обеспечения взаимосвязи и обмена знаниями между странами-участниками. Тем не менее они не могут предоставить доказательств предполагаемой «передачи потенциала», о которой говорится в формулировке этой цели.

26. В ходе оценки было установлено, что политика повышения уровня основана на непроверенных предположениях о том, что повышение уровня программ способствует созданию дополнительных глобальных экологических выгод. В то же время процесс повышения уровня также сопряжен с такими рисками, как потребность в высоком потенциале и развитости гражданского общества для успешного ведения переговоров о финансировании ПМГ и готовность правительств выделять свои ограниченные ресурсы по линии СТТР на осуществление ПМГ, что в некоторых случаях не оправдывает ожиданий.

27. Более высокие оперативные расходы и более сложные переговоры с национальными правительствами о распределении ресурсов приводят к тому, что многие страны сталкиваются с оперативными преградами, когда они впервые повышают уровень своих программ. В некоторых случаях это стало причиной приостановления или прекращения реализации ПМГ, и всегда существует риск того, что страновой программе ПМГ не удастся мобилизовать финансовые ресурсы. В ходе оценки были обнаружены слабые доказательства того, что процесс повышения уровня приводит к получению дополнительных выгод, будь то для глобальной окружающей среды, для страны, переходящей на более высокий уровень программ, или для стран, продолжающих осуществлять глобальную страновую программу.

#### *Всеобщий охват*

28. Отрадно отметить, что в рамках ПМГ был достигнут прогресс в деле содействия вовлечению маргинализированных групп населения в деятельность в области развития и их участию в ней. Многие ОГО начинают свой путь при поддержке ПМГ, и довольно многие из них продолжают развиваться в сфере организаций, занимающихся вопросами развития. Такая открытость для широкого участия способствовала высокому уровню развития социального капитала и хорошей репутации ПМГ во всем мире.

<sup>10</sup> В первоначальном документе о 5-ом оперативном этапе не были конкретно указаны цели, однако были изложены обоснование и процедуры. Цели были перечислены в документе “GEF Small Grants Programme: Implementation Arrangements for GEF-7” («Программа малых грантов ГЭФ: механизм осуществления ГЭФ-7») с добавлением указания на страны с низким уровнем дохода.

29. Был достигнут прогресс в интеграции стандартов, учитывающих гендерную проблематику. Существует очевидная разница между тем, как ПМГ на страновом уровне и страновые отделения ПРООН подходят к осуществлению мероприятий, связанных с гендерной проблематикой. По данным тематических исследований, только в 30 процентах малых грантов (из 93 включенных в выборку) полностью учитывается гендерная проблематика на протяжении всего проектного цикла и достигаются заметные успехи в обеспечении гендерного равенства.

30. Усилия по обеспечению участия коренных народов в качестве лидеров приносят стабильные положительные результаты, а также достигается прогресс в деле вовлечения групп, представляющих инвалидов. Многие участники оценки признали, что социальная вовлеченность является не только одним из главных факторов успеха ПМГ, но одной из составляющих ее инновационности. Эта работа предполагает вовлечение общественных групп и народов, которые традиционно были вытеснены из основного руслу сотрудничества в области развития и охраны окружающей среды. Для этого требуется прилагать конкретные усилия для установления связей с внешними субъектами. Тематические исследования показывают, что около 57 процентов из 93 включенных в выборку малых грантов предназначены конкретно для малоимущих, маргинализированных и уязвимых групп, коренных народов и инвалидов или используются в их интересах. В то же время, как и в случае с гендерными аспектами, согласно результатам глобального обследования показатели эффективности грантов ПМГ для обеспечения социальной вовлеченности и сокращения масштабов нищеты и их вклада в этот процесс оказались наиболее низкими (4,69 и 4,61 соответственно)<sup>11</sup>, хотя они несколько превысили промежуточные показатели и увеличились по сравнению с показателями обследования 2015 года.

#### *Инновации и устойчивость*

31. Обеспечение долгосрочной устойчивости проектов ПМГ по-прежнему сопряжено с трудностями. В ходе оценки 2015 года был выявлен ряд проблем, связанных с долгосрочной устойчивостью проектов по предоставлению малых грантов, при этом был особо отмечен низкий уровень потенциала участников проектов по предоставлению малых грантов и ограниченный срок действия грантов. Другой важной проблемой, отмеченной в то время, были трудности, с которыми сталкиваются многие грантополучатели при мобилизации долгосрочного финансирования для продолжения деятельности в рамках ПМГ. В некоторых случаях для воспроизведения результатов предыдущей работы и расширения ее масштабов использовались более крупные стратегические гранты. Тем не менее этот процесс еще не был систематизирован. Этот вывод повторяется в настоящей оценке, поскольку условия осуществления программы остались неизменными.

32. Способы обеспечения долгосрочной устойчивости тесно связаны с возможностями для более широкого внедрения результатов. Многие респонденты подчеркивали, что повторное предоставление грантов и увеличение объемов финансирования в сочетании с обеспечением дополнительных возможностей для наращивания основного потенциала получателей грантов может способствовать более широкому распространению и совершенствованию технологий, а также получению дополнительных экологических и других выгод.

<sup>11</sup> В ходе глобального обследования было получено 925 ответов на эти вопросы. Данные рассчитаны на основе средних ответов по шкале от 1 (совсем нет) до 6 (в значительной степени).

33. Нередко ПМГ является первым финансовым партнером для инициатив, которые считаются новыми на местном уровне, и для тестирования различных подходов, в том числе различных методов работы на основе всеобщего участия. Успешные инновационные проекты по предоставлению малых грантов, получившие поддержку в рамках ПМГ, могут впоследствии воспроизводиться или расширяться правительством и другими донорами, которые, как правило, не склонны брать на себя риски и предпочитают осуществлять проекты с «доказательством правильности концепции». Несколько участников опроса согласились с тем, что ПМГ является программой, позволяющей разбивать большие средства на небольшие реализуемые единицы (гранты), что обеспечивает ее высокие результаты в ходе их осуществления, поскольку сторонники и исполнители одновременно являются и бенефициарами.

34. Стратегии по стимулированию инновационной деятельности и содействию обеспечению устойчивости еще не полностью адаптированы к методам работы ПМГ. Эти два аспекта взаимосвязаны в том смысле, что многие весьма инновационные проекты задумываются как экспериментальные или местные проекты и поэтому могут не в полной мере соответствовать требованиям устойчивости. ПМГ является уникальным механизмом благодаря своей способности давать организациям возможность брать на себя взвешенные риски и внедрять инновации на местном уровне. Несмотря на это, традиционные критерии устойчивости на уровне малых грантов являются недостаточно эффективными. Кроме того, они недостаточно хорошо приспособлены для измерения долгосрочного эффекта от неосязаемых выгод, получаемых благодаря работы ПМГ, таких как доверие, открытый диалог, всеобщий охват и участие.

35. Ограниченные возможности ПМГ в плане стимулирования инновационной деятельности могут объясняться также тем, что должного внимания не уделяется стратегиям выхода из проектов по предоставлению малых грантов, а также тем, что в ПМГ не используются бизнес-модели для содействия обеспечению устойчивости. В ходе оценки, проведенной в 2015 году, было отмечено, что некоторые проекты по предоставлению малых грантов, несмотря на их инновационный характер, быстро прекращают свое существование из-за отсутствия механизмов обеспечения устойчивости. В ходе настоящей оценки были отмечены аналогичные тенденции. Оценка показала, что наиболее многообещающим является курс на более широкое внедрение результатов, при котором в рамках малых проектов по предоставлению грантов разрабатываются бизнес-процессы по модели частного сектора. Модель социальной экономики также предоставляет ПМГ удобные возможности для поощрения инклюзивности и технических и институциональных инноваций, а также для создания устойчивых в финансовом отношении микропредприятий.

#### *Эффективность, управление и операции*

36. На глобальном уровне потенциал в области управления ПМГ не реализуется в полной мере в силу недопонимания и неоднозначного распределения обязанностей между руководящим комитетом ПМГ, секретариатом ГЭФ и Центральной группой по управлению программами. Примером таких разногласий может служить отсутствие консенсуса в отношении стратегии ПМГ, подтверждением чему служит дискуссия по вопросу о безвозмездном финансировании в сравнении с возмездным финансированием. В настоящее время ведется полемика по поводу двух различных представлений о ПМГ: согласно одному из них ПМГ является программой ПРООН, финансируемой ГЭФ наряду с другими донорами; согласно другому ПМГ является (исключительно) корпоративной программой ГЭФ, осуществляемой ПРООН при софинансировании со стороны других доноров. В настоящей оценке высказывается мысль о том, что ПМГ следует

рассматривать в качестве полезного актива для более широких партнерских связей ГЭФ, которому принесло бы пользу использование новых и расширенных механизмов осуществления, включая более широкий учет в рамках ПРООН. В оценке отмечается, что, независимо от статуса программы в той или иной стране, взаимосвязи и механизмы координации между ПМГ и другими программами ПРООН необходимо пересматривать и, возможно, переформулировать таким образом, чтобы ПМГ лучше вписывалась в деятельность ПРООН по разработке страновых программ. ПМГ служит полезным примером модели предоставления малых грантов, которая дает возможность извлечь ценные уроки для других областей деятельности ПРООН.

37. Национальные заинтересованные стороны, участвующие в ПМГ, весьма удовлетворены поддержкой и руководящими указаниями, полученными от Центральной группы по управлению программами, а также национальной структурой управления. Страны считают, что рекомендации и технические инструкции этой группы приносят дополнительные преимущества. В глобальном обследовании в качестве четвертого (из восьми) наиболее важного фактора, способствующего успеху ПМГ, названы руководящие указания групп и координаторов страновых программ повышенного уровня. Как представляется, национальные заинтересованные стороны весьма удовлетворены работой механизмов управления ПМГ на местном уровне (национальные руководящие комитеты), о чем свидетельствует тот факт, что большое число респондентов приписывают успех ПМГ деятельности национального руководящего комитета и национального координатора.

38. В ходе настоящей оценки не была проведена всесторонняя оценка практики ПРООН или ЮНОПС в области управления и надзора. В то же время, если говорить о дискуссии по поводу безвозмездного финансирования в сравнении с возмездным финансированием, то в ходе оценки были проанализированы данные, касающиеся распределения расходов между управленческими расходами, расходами по программам и малыми грантами.

39. В ходе оценки было установлено, что в классификации расходов ПМГ не использовалось общепринятое в ГЭФ определение управленческих расходов и стандартов, что привело к путанице и неправильному пониманию со стороны некоторых заинтересованных сторон и доноров. В полномасштабные/средне-масштабные проекты, осуществляемые при поддержке ГЭФ, как правило, включается «развитие потенциала и проведение практикумов, управление знаниями и коммуникация, оказание технической помощи». В программных подходах ГЭФ такие расходы также рассматриваются в качестве элемента обеспечения общей целостности программы и считаются необходимыми для обеспечения внутренней согласованности. Классификация расходов ПМГ на две категории (безвозмездные и возмездные) создала искусственную иерархию расходов и видов деятельности, которая может ввести в заблуждение и в которой элементы, связанные с возмездным финансированием, воспринимаются как менее легитимные. Все расходы, не относящиеся к управленческим расходам и сборам, способствуют получению глобальных экологических выгод и обеспечению отдачи от ПМГ.

40. В целом имеющиеся данные указывают на то, на протяжении последних нескольких оперативных этапов уровень управленческих расходов оставался относительно стабильным и что расходы на программы по-прежнему составляли 25 процентов от общего пакета, даже несмотря на увеличение спроса на техническую помощь, наращивание потенциала и обмен знаниями. В оценке отмечается также, что требования, предъявляемые к ПМГ Советом ГЭФ — например, распространение деятельности на новые страны, улучшение систем

мониторинга и оценки, создание механизмов для оказания влияния на разработку политики и содействия более широкому внедрению результатов, а также принятие новых программных подходов, аналогичных подходам ГЭФ, возросли, однако пакет финансирования не отражает аналогичных тенденций.

41. Согласно глобальному обследованию и тематическим исследованиям эффективность большинства проектов по предоставлению небольших грантов оценивается в диапазоне «удовлетворительно», однако можно было бы добиться ряда улучшений в сокращении оперативных издержек. Во-первых, на глобальном уровне необходимо представлять несколько форм идентификации проектов для глобальной страновой программы в зависимости от доли выделенных и мобилизованных основных средств и ресурсов СТТР. За ними должно последовать также представление нескольких предложений по финансированию. На 6-м оперативном этапе ПМГ представила четыре заявки на финансирование глобальной страновой программы, а также координировала представление заявок на финансирование по меньшей мере 12 полномасштабных/среднемасштабных проектов по линии страновой программы повышенного уровня. По сообщениям, в ходе осуществления многих проектов по линии страновых программ повышенного уровня возникли трудности с управлением проектным циклом; были отмечены значительные задержки и перерывы в осуществлении программ, а также сообщается о трудностях в удовлетворении требований, предъявляемых к планированию, финансовому управлению, отчетности или мониторингу и оценке. Несмотря на эти трудности с управлением проектным циклом, анализ имеющихся заключительных оценок показал, что 100 процентов завершенных проектов по линии страновых программ повышенного уровня получили оценку в диапазоне «удовлетворительно» с точки зрения их эффективности.

42. ПМГ получила пользу от долгосрочного партнерства с ЮНОПС, которое оставалось стабильным на протяжении более 25 лет, даже по мере того как каждый из партнеров по ПМГ — ПРООН, ЮНОПС, ГЭФ и ПМГ — претерпевал изменения. Тот факт, что большинство стран, участвующих в страновых программах повышенного уровня, систематически выбирали ЮНОПС в качестве учреждения-исполнителя, свидетельствует об их высоком мнении об этом механизме. На 5-м и 6-м оперативных этапах семь из девяти завершенных проектов, осуществляемых ЮНОПС в рамках страновых программ повышенного уровня, в заключительных оценках получили оценку в диапазоне «удовлетворительно» по качеству выполнения. В четырех проектах после повышения уровня в качестве учреждения-исполнителя были выбраны неправительственные организации (НПО) (Бразилия, Индия, Индонезия, Филиппины). Во всех четырех случаях эти НПО-исполнители были известны благодаря своему авторитету и опыту в повседневном осуществлении проектных мероприятий и управлении ими.

## IV. Выводы

43. **Вывод 1. ПМГ по-прежнему является крайне актуальной для достижения меняющихся приоритетных задач в области охраны окружающей среды на всех уровнях.** Эта актуальность обусловлена типом мероприятий, осуществляемых при поддержке ПМГ, а также способами проведения этих мероприятий. Кроме того, сочетание получаемых благодаря ПМГ экологических, социальных и экономических выгод в значительной степени способствует поддержанию значимости на местном уровне и повышению эффективности. Деятельность ПМГ в качестве программы постоянно адаптируется к меняющимся условиям политики.

44. **Вывод 2. ПМГ показывает высокий уровень согласованности с программными рамками ГЭФ и мандатом ПРООН и демонстрирует, что вполне возможно поддерживать внутреннюю согласованность программ в 126 странах.** По общему мнению, работу в рамках ПМГ следует продолжать расширять, однако способы такого расширения не вполне ясны для всех заинтересованных сторон.

45. **Вывод 3. Различные заинтересованные стороны придерживаются несовпадающих, а порой и противоречивых взглядов на ПМГ, что оказывает влияние на общее управление, политику и будущий курс.** Отсутствие единой концепции приводит к неопределенности в вопросах политики и оперативной деятельности, особенно в том, что касается проблем, связанных с осуществлением процесса повышения уровня, определением приемлемых программных расходов и адаптацией переходящего механизма к контексту ГЭФ. Несмотря на попытки вдохнуть новую жизнь в концепцию ПМГ и несмотря на ее динамичность на протяжении многих лет, на общем управлении отрицательно сказались смена руководства, оперативные соображения, колебания в финансовом пакете и изменение местных условий.

46. **Вывод 4. Недостатки и риски процесса повышения уровня перевешивают его краткосрочные финансовые преимущества.** Несмотря на усилия Центральной группы по управлению программами по информированию заинтересованных сторон в странах в процессе повышения уровня, потенциальные недостатки и риски этого процесса еще не полностью осознаны. Существует высокий риск возникновения пробелов в разработке программ, перерывов в их осуществлении или даже их прекращения, что может привести к утрате уникального канала финансирования ГЭФ, предназначенного для ОГО и малых грантов в развивающихся странах. Решающим фактором, обусловившим принятие политики повышения уровня на 5-ом оперативном этапе, была неспособность (или нежелание) предоставить ПМГ дополнительные ресурсы в рамках цикла пополнения ресурсов ГЭФ в соответствии с требованиями, касающимися расширения масштабов деятельности и разработки программ. Для того чтобы привлечь большее число стран к участию в ПМГ и обеспечить постоянное расширение членского состава, в процессе повышения уровня программ нагрузка, связанная с финансированием, переносится с корпоративного уровня на ассигнования отдельных стран по линии СТТР. Кроме того, политика повышения уровня и связанные с ней обсуждения, как правило, базировались на предположениях о возможностях гражданского общества и способности стран создавать глобальные экологические выгоды сообразно с их повышенным статусом, однако эти предположения не всегда воплощаются в жизнь. По мере приближения возможного процесса повышения уровня заинтересованные стороны в странах относятся к нему с меньшим энтузиазмом.

47. **Вывод 5. ПМГ обеспечивает стабильное достижение результатов в области охраны окружающей среды на местном, национальном и глобальном уровнях, а также создание экономических и социальных выгод.** Оценка показала, что темпы достижения результатов в области охраны окружающей среды являются стабильными по сравнению с данными, полученными в ходе анализа результатов на страновом уровне в 2015 году. Факторами, способствующими эффективности работы ПМГ на местном уровне, являются всеобщий охват, ориентированность на спрос и восприимчивость к инновациям. Важно отметить, что ПМГ пользуется преимуществами высокого уровня ответственности, наглядности и надежности — форм социального капитала, которым можно радоваться и которые можно развивать.

48. **Вывод 6. Темпы обновления программной рамочной стратегии ПМГ с учетом меняющихся тенденций в планировании программ не являются эффективными, поскольку они усложняют работу, а эффект от новых программных рамочных стратегий не всегда ощущается на местном уровне.** Слишком частое изменение программных рамочных стратегий отвлекает внимание от главной задачи ПМГ, не способствуя улучшению результатов на национальном уровне, а множество программных вариантов (стратегические инициативы, результаты по основным областям деятельности, инновационные программы и инициативы «Грантодатель плюс») вводят в заблуждение. Для того чтобы многие из этих специальных инициатив прижились и можно было увидеть постепенный положительный эффект, потребуются многие годы. В настоящее время лишь немногие специальные инициативы ПМГ, за исключением подходов к охране наземных и морских ландшафтов и Глобальной инициативы поддержки коренных народов и охраняемых общинами территорий и районов, получили широкое распространение.

49. **Вывод 7. Будучи уникальным механизмом, предоставляющим средства ОГО, многие из которых только начинают работу в сфере развития, ПМГ способствует внедрению новых методов работы, которые являются достаточно гибкими для адаптации к местным условиям.** С учетом того что ПМГ ориентирована на спрос и позволяет организациям, которые не обладают достаточным потенциалом или оказались отстраненными по другим причинам, брать на себя контролируемые риски, она имеет уникальные возможности для стимулирования технических, институциональных и социальных инноваций. Во многих отношениях ПМГ действовала в качестве «механизма (зеленого) венчурного капитала ГЭФ, ориентированного на организации гражданского общества». Разработка различных моделей для содействия более широкому внедрению результатов и обеспечения устойчивости могла бы способствовать созданию еще более мощных стимулов для таких инноваций. Опыт, накопленный в рамках ПМГ за последние десятилетия, можно использовать в качестве одного из уникальных ресурсов при предоставлении малых грантов, особенно в тот момент, когда многие доноры меньше доверяют механизмам предоставления малых грантов и когда поиск путей повышения эффективности оперативной деятельности на основе крупномасштабных программных подходов приводит к тому, что мнения мелких субъектов на местном уровне остаются без внимания. Уникальность этого механизма можно было бы использовать в более крупных масштабах в рамках ПРООН и более широкого круга партнеров ГЭФ, а также за их пределами.

50. **Вывод 8. Управление ПМГ имеет сложную структуру, а процесс повышения уровня программ еще больше усложнил порядок подотчетности.** Одними из главных преимуществ ПМГ являются руководящие комитеты и координаторы на национальном уровне, которые содействуют достижению прогресса в осуществлении программы на местном уровне. Национальные руководящие комитеты и национальные координаторы не получают достаточной поддержки для того, чтобы помогать ПМГ более эффективно использовать имеющийся у нее социальный капитал и налаживать дополнительные партнерские связи на национальном уровне в интересах содействия более широкому внедрению результатов. Такая поддержка включает в себя укрепление партнерских связей с национальными программами развития ПРООН, чему может способствовать более эффективный обмен знаниями между страновыми отделениями ПРООН и ПМГ. На глобальном уровне взаимоотношения между ПРООН, ГЭФ, Центральной группой по управлению программами и ЮНОПС, а также обязанности и подотчетность этих ключевых заинтересованных сторон остаются довольно неоднозначными.



**51. Вывод 9. Повышение эффективности на уровне глобальных программ было омрачено проблемами в странах, проходящих процесс повышения уровня программ.** Управление проектным циклом улучшилось как в странах, участвующих в глобальных программах, так и в странах, проходящих процесс повышения уровня программ. В то же время такое повышение эффективности приводит к определенным издержкам, которые становятся особенно очевидными в тех случаях, когда страна переходит от глобальной программы к программе повышенного уровня. Кроме того, процесс повышения уровня программ повлек за собой передачу развивающимся странам более значительного числа оперативных рисков и операционных издержек, что привело к задержкам, неоптимальному мониторингу и оценке, недовольству оперативными проблемами, а иногда и к конкуренции или конфликтам, связанным с приоритетами в области распределения ресурсов.

**52. Вывод 10. Был достигнут значительный прогресс в улучшении общей системы мониторинга и оценки ПМГ, и многое еще можно сделать для того, чтобы максимально использовать преимущества мониторинга и оценки в будущем.** Эта система была подкреплена принятием новой стратегии наряду с руководящими указаниями, показателями и системой мониторинга данных, но стоит отметить важность дальнейших капиталовложений. В настоящее время система мониторинга и оценки не позволяет достаточно детально отслеживать выделение грантов и деятельность грантополучателей таким образом, чтобы обеспечивать целевую поддержку бенефициаров и оценивать потенциал и развитость ОГО. Протоколы и процессы мониторинга и оценки, связанные с глобальной программой и страновыми программами повышенного уровня, а также сложности, присущие переходящему механизму, еще не в полной мере согласуются с требованиями ГЭФ в отношении мониторинга.

**53. Вывод 11. Оценка уровня устойчивости в рамках ПМГ не является достаточно детальной для того, чтобы уловить характер работы.** В тех случаях, когда ПМГ предоставляет первоначальное финансирование на основании проверки обоснованности концепции или работает с недавно созданными организациями, уровень устойчивости, выраженный в жестких требованиях о сохранении результатов, является недостаточным. Если успех ПМГ зависит как от того, «что» делается (например, экологические технологии), так и от того, «как» это делается (например, инновации, партнерство, инклюзивность), то для оценки устойчивости в рамках ПМГ требуется разработать дополнительный уровень, касающийся неосязаемых выгод от ее работы.

**54. Вывод 12. Характер мероприятий, осуществляемых при поддержке ПМГ, подразумевает, что для обеспечения устойчивости результатов отдельных грантов требуются дополнительные инвестиции.** Этот аспект, отнюдь не являющийся недостатком в планировании, можно было бы использовать для разработки стратегий выявления многообещающих инициатив и содействия обеспечению устойчивости. Например, модель социальной экономики может помочь определить возможности для вовлечения более широкого круга организаций гражданского общества в ПМГ, обеспечивая при этом финансовую жизнеспособность инициатив после исчерпания первоначального гранта.

**55. Вывод 13. Инновационная деятельность ПМГ в большей степени связана с взаимодействием с местными партнерами, нежели с популяризацией технологий или подходов.** Во многих случаях именно это взаимодействие приобретает наибольшее значение в той или иной стране. Укрепляя доверие, снижая риски при тестировании инновационных решений и содействуя сотрудничеству и диалогу, ПМГ создает новые условия, при которых в будущем может

укрепиться движение за устойчивое развитие и охрану природы. Во многих странах в этом и заключается подлинная инновационность.

## V. Рекомендации

56. Настоящие рекомендации повторяют некоторые из рекомендаций, которые были вынесены по итогам проведенной в 2015 году совместной оценки, но не были выполнены, несмотря на обязательства, принятые в ответах руководства. Данная оценка подтверждает их актуальность и важность для ПМГ на сегодняшний день и в будущем.

57. **Рекомендация 1 (в адрес ГЭФ и ПРООН).** Как было рекомендовано в оценке 2015 года, в рамках ПМГ следует провести консультативный процесс в целях формулирования обновленной долгосрочной стратегии для ПМГ. Этот процесс следует начать с подведения итогов более чем 25-летнего опыта в области разработки и осуществления программ, и его результаты следует использовать в качестве информационной основы для будущих обсуждений вопроса о пополнении ресурсов. В этот процесс должны быть вовлечены страны, которые повысили уровень своих программ, страны, участвующие в глобальной программе ПМГ, Совет ГЭФ и ПРООН, а окончательная концепция должна быть утверждена Советом/Ассамблеей ГЭФ. Задача будет заключаться в обеспечении того, чтобы стратегия, миссия и мандат ПМГ были четкими и согласованными и служили руководящими ориентирами для принятия решений по вопросам политики в рамках будущих периодов деятельности ГЭФ.

58. **Рекомендация 2 (в адрес ГЭФ).** При разработке механизмов осуществления ПМГ секретариату ГЭФ в сотрудничестве с ПРООН следует представлять Совету и участникам следующего пополнения ресурсов подробный анализ последствий сокращения пакета финансирования для деятельности в рамках ПМГ, нагрузки для ассигнований по линии СТТР, требований о включении новых стран в глобальную программу без сопутствующего увеличения основного финансирования, а также риска утраты репутации и социального капитала, который ПМГ привносит в ГЭФ в целом. В дальнейшем уровень ресурсов, выделяемых для ПМГ, следует рассматривать сообразно с требованиями о расширении масштабов деятельности и «обеспечении всеобщего доступа», а политику повышения уровня можно организовать таким образом, чтобы она приносила максимальную пользу, а не была прежде всего средством для создания «пространства для маневра бюджетными средствами».

59. **Рекомендация 3 (в адрес ГЭФ и ПРООН).** Следует вновь задуматься над тем, необходимо ли продолжать политику повышения уровня программ в рамках ПМГ. Если политика повышения уровня программ будет продолжена, то следует переосмыслить средства ее осуществления в целях снижения рисков, которые несут страны и ОГО. Это касается всех заинтересованных сторон, участвующих в разработке политики для ПМГ. Для этого необходимо пересмотреть критерии повышения уровня программ, как это было рекомендовано в оценке 2015 года, а также механизмы осуществления и оперативные условия. В ходе двух циклов повышения уровня были выявлены серьезные проблемы, которые необходимо учитывать, если/когда будет принято решение о продолжении этого процесса. В пересмотренной политике особое внимание следует уделять потенциалу ОГО и возможностям для получения глобальных экологических выгод; учитывать влияние процесса повышения уровня на транзакционные издержки, оперативные соображения и риски во всех бюджетно-финансовых ситуациях; и принимать во внимание риски того, что небольшие инициативы на уровне общин могут остаться без финансирования. Для того чтобы

сохранить высокий уровень эффективности при переходе от глобальной программы к более высокому уровню, предположения о потенциале гражданского общества и отношениях между ОГО и правительством необходимо анализировать на индивидуальной основе.

**60. Рекомендация 4 (в адрес Центральной группы по управлению программами).** Необходимо упростить способы оформления мероприятий в рамках ПМГ, таких как стратегические инициативы, результаты по основным областям деятельности, инновационные программы и инициативы «Грантодатель плюс». Может быть принято небольшое число тематических рамочных программ (например, подход к охране наземных и морских ландшафтов) в целях обеспечения руководства процессом разработки программ или его структурирования, содействия инновационной деятельности или решения неотложных и возникающих проблем, однако темпы изменений должны быть достаточно медленными, для того чтобы местные общины могли адаптироваться к ним и усвоить их на местах.

**61. Рекомендация 5 (в адрес глобального руководящего комитета ПМГ и Центральной группы по управлению программами).** Как было рекомендовано в совместной оценке 2015 года, следует пересмотреть и активизировать систему управления ПМГ на глобальном и национальном уровнях. Это поможет избежать недоразумений и укрепить взаимодействие благодаря пересмотру полномочий, улучшению коммуникации, согласованию оперативных формулировок и более частым встречам. Следует пересмотреть круг ведения национальных руководящих комитетов на национальном уровне, уделяя особое внимание обеспечению взаимодополняемости действий с национальными программами ПРООН и созданию возможностей для новых членов комитетов, что может способствовать более широкому внедрению проектов по выдаче малых грантов в рамках ПМГ (например, включение в состав комитетов членов, обладающих опытом построения бизнес-моделей, или представителей частного сектора).

**62. Рекомендация 6 (в адрес Центральной группы по управлению программами).** В рамках ПМГ следует опробовать новые способы отслеживания и агрегирования неосязаемых выгод, получаемых странами благодаря деятельности ПМГ, таких как выгоды от ее мероприятий по наращиванию потенциала, мониторинга и оценки, коммуникации и управления знаниями. Следует наладить систематический процесс, в рамках которого страны, участвующие в глобальной программе, будут пользоваться опытом, накопленным странами с программами повышенного уровня, и наоборот. Для того чтобы обеспечить максимальное пространство для инноваций и содействовать развитию грантополучателей на страновом уровне, в рамках ПМГ должна быть возможность отслеживать динамику развития грантополучателей, которым она оказывает поддержку, и процесс более широкого внедрения уже реализованных мероприятий. Для того чтобы максимально задействовать возможности для более широкого внедрения, открывающиеся благодаря инициативам ПМГ, группе следует продолжать обеспечивать наличие надлежащих стратегий управления знаниями и соответствующего потенциала для их осуществления.

**63. Рекомендация 7 (в адрес Центральной группы по управлению программами, ПРООН и ГЭФ).** Подход к обеспечению и измерению устойчивости в рамках ПМГ следует усовершенствовать таким образом, чтобы он отражал осязаемые и неосязаемые выгоды программы. Первый уровень устойчивости может измеряться на уровне проектов по предоставлению малых грантов, а другой — на уровне получателей грантов. Одним из показателей устойчивости в этом контексте может быть продолжение той или иной организацией

своей деятельности в экологической сфере после освоения гранта ПМГ. Можно разработать шкалу потенциала ОГО, которая позволит в долгосрочной перспективе отслеживать динамику получателей грантов ПМГ и их продвижение на всех этапах процесса развития, особенно тех из них, кто получает повторное финансирование или чьи мероприятия воспроизводятся или расширяются за счет новых инициатив.

**64. Рекомендация 8 (в адрес Центральной группы по управлению программами).** Группе следует разработать оперативные механизмы для совершенствования и стимулирования инновационных и ориентированных на бизнес подходов в страновых программах. Эти механизмы позволили бы максимально увеличить потенциал для получения экологических выгод и обеспечения социальной вовлеченности, одновременно создавая возможности для долгосрочной жизнеспособности малых грантов, выделяемых в рамках ПМГ. Модель социальной экономики предоставляет ПМГ удобную возможность для расширения охвата новых бенефициаров и обеспечения оптимальной устойчивости своих результатов. Этому процессу могло бы способствовать укрепление и систематизация взаимодействия между ПРООН и ПМГ на страновом уровне. Примерами могут служить приоритетный отбор инновационных проектных идей, использование различных уровней финансирования ориентированных на бизнес инициатив и обеспечение более широкого учета проектов по предоставлению малых грантов в программах ПРООН.

**65. Рекомендация 9 (в адрес ГЭФ).** Секретариату ГЭФ при оценке управленческих расходов в рамках ПМГ следует использовать четкие общепринятые стандарты бухгалтерского учета, применяемые в отношении остальной части портфеля ГЭФ. Одним из факторов, определяющих требуемый уровень управленческой деятельности, должна быть приемлемость уровня управленческих расходов. Расходы на программные мероприятия, связанные с наращиванием потенциала ОГО, мониторингом, знаниями, технической помощью и коммуникацией, не должны рассматриваться в качестве части управленческих расходов, даже если речь идет о расходах, понесенных ПРООН и ЮНОПС в их соответствующем качестве учреждений-исполнителей. Дальнейшее обсуждение этого вопроса между ГЭФ и ПРООН должно проводиться с учетом разъяснений относительно будущей стратегии ПМГ. При следующем пополнении ресурсов ГЭФ, возможно, следует рассмотреть вопрос об установлении контрольных показателей расходов по программам с учетом предъявляемых к ПМГ требований и предоставляемых ей ресурсов.

---